

Rapport

La corporatisation de la STEG

Auteurs

Ali Bennasr, Université de Sfax

Eric Verdeil, Université de Lyon-CNRS

Avec la collaboration pour la collecte des informations de Samir Kebaili, Université de Sfax

Dans le cadre du

Municipal Services Project (MSP) / Corporatization

Queens University, Ontario

Mai 2012

Résumé

Le présent rapport correspond à une commande du programme Municipal Service Project (MSP), dirigé par l'Université Queens (Ontario) dans le cadre de son projet sur « The corporatization of utilities »¹. Il consiste à prendre la STEG (société tunisienne d'électricité et de gaz) comme un exemple d'une corporatisation pour examiner ses performances au regard d'une série de critères communs au projet qui analyse de manière comparative des entreprises de services publics dans différents contextes. Par corporatisation, le MSP entend : « stand-alone utilities that are publicly-owned and publicly-operated but held at arm's length from the state and ringfenced from other public services » (des entreprises de services publics autonomes, détenues et gérées par le secteur public mais néanmoins distinctes de l'Etat et séparées juridiquement et notamment financièrement d'autres services publics »).

L'étude sur la STEG résulte d'une série d'entretiens avec divers représentants de cette entreprise (cadres dirigeants, syndicalistes) avec des bailleurs de fonds ou institutions internationales présents en Tunisie ainsi qu'avec divers observateurs. Nous avons eu accès à une documentation fournie par la STEG à notre demande (notamment données statistiques).

L'étude se structure en trois grandes parties. La première établit un historique de la STEG et inventorie ses principales réalisations notamment en distinguant trois phases dans l'électrification du pays. La STEG apparaît dans cette perspective comme un instrument majeur du développement tunisien, tout en ayant été utilisé pour la légitimation du régime déchu de Ben Ali. L'étude souligne la particularité de la relation entre la STEG et l'Etat à travers la pratique de la contractualisation. En deuxième lieu, l'étude aborde la performance de la STEG à travers cinq critères définis dans le cadre du projet « Corporatization » : équité du service, participation des groupes concernés, efficacité notamment financière, qualité du service, reddition des comptes (accountability), conditions de travail, transparence, et durabilité (financière, sociale, environnementale) de la performance de l'entreprise. Globalement, malgré des points faibles, la performance de la STEG apparaît, en perspective internationale, plutôt satisfaisante. En troisième lieu, l'étude aborde les enjeux nés à la lumière de la révolution tunisienne, qui montre une détérioration de la situation financière liée à des causes structurelles (cout des combustibles) mais aussi conjoncturelles (non-paiement, non réajustement des tarifs, embauches massives, contestation de la gestion passée et mise en avant de malversions au profit de membres de l'ancien régime).

Au total, l'étude de la STEG permet de mettre en évidence qu'elle a mis en œuvre de manœuvre satisfaisante les demandes du gouvernement, en particulier la fourniture à un coût abordable de l'électricité et du gaz à la population et aux entreprises tunisiennes, ainsi que plus récemment, la mise en place d'une politique de maîtrise de l'énergie. Cette situation est due à la construction d'une forte culture publique d'entreprise, permettant une gestion efficace en termes techniques et de management. La contractualisation entre l'Etat et la STEG semble avoir été un instrument

¹ <http://www.municipalservicesproject.org/corporatization>

majeur dans ces réalisations ainsi que dans la clarification des relations financières entre les deux entités en ce qui concerne les subventions aux tarifs énergétiques. L'Etat de son côté a joué son rôle en fixant des objectifs stables et en fournissant les moyens de leur réalisation, notamment financièrement. Toutefois, le public n'a pas de vision claire de la fixation des prix de l'électricité ce qui pose à terme un problème, les augmentations liés au coût mondial de l'énergie étant interprétées comme des signes de mauvaise gestion.

En contrepoint, la politique d'emploi de la STEG s'est traduite par des relations de travail dures jusqu'à la révolution. Inversement les nouvelles embauches devront faire l'objet d'un management efficace pour éviter les pertes de productivité. La question de subventions directes et indirectes est d'autre part le point majeur qui détermine la durabilité de la politique étatique dans ce domaine. Mais les chemins d'une révision de la tarification pour un meilleur recouvrement des coûts tout en ciblant mieux les publics prioritaires sont très complexes et devront faire l'objet d'un débat public clair et d'une grande transparence.

Table des matières

Table des matières

Résumé	2
Table des matières	4
Introduction	6
Histoire de la STEG	7
Une couverture progressive du territoire	8
La STEG, acteur majeur mais non en situation de monopole	9
La performance de la STEG au regard des indicateurs de succès du Municipal Services Project .	13
Equité sociale	13
Tarification	14
Participation à la décision	19
Qualité du service	21
Coupures, incidents et interruption	21
Indicateurs commerciaux	23
Efficacité financière	24
Transparence des comptes / Reddition des comptes (Accountability)	26
Qualité du milieu de travail	27
Comparaison internationale	28
La STEG à la lumière de la révolution tunisienne	29
Turbulences financières et nouvelles charges	30
Evolution de l'attitude politique à l'égard du statut de l'entreprise	32
La révolution favorise-t-elle l'émergence d'une gouvernance plus décentralisée et participative ?	33
Ecologie / environnement : la maîtrise de l'énergie, un défi pour la STEG	34

Réflexions et leçons sur la STEG	35
Référence citées	38
Annexes	41
Prêts des bailleurs de fonds à la STEG (années 2000)	41
Prêts du FADES à la STEG	41
Prêts de la BEI à la STEG	41

Introduction

Au regard de la problématique de la corporatisation telle qu'elle est abordée dans le MSP, le cas de la Société Tunisienne d'électricité et de gaz (STEG) présente une triple originalité. En premier lieu, la STEG est une entreprise nationale et non pas municipale. Il assure la production et la distribution de l'électricité et du gaz sur l'ensemble du territoire de ce pays. En second lieu, alors que la corporatisation est présentée comme une évolution récente dans le contexte des réformes néolibérale, la STEG a un statut d'entreprise publique à gestion autonome depuis sa création en 1962. Elle a néanmoins connu, à partir du début des années 1990, dans un contexte d'ajustement structurel qui touchait alors la Tunisie, une transformation vers une gestion davantage orientée vers la rigueur financière. Enfin, la STEG connaît avec la révolution de 2011 en Tunisie de profondes remises en cause dans ses missions, en particulier du point de vue de l'emploi. Elle reste néanmoins confrontée à des défis de gestion identiques : assurer à la Tunisie son énergie dans un contexte de dépendance énergétique et de croissance de la demande.

Au même titre que l'eau potable et la route, l'accès à l'électricité a été parmi les préoccupations majeures de la Tunisie indépendante. Pour atteindre cet objectif, l'Etat tunisien a entamé une réforme structurelle de ce secteur qui s'est manifestée par la révocation du système de concession dont bénéficiaient huit entreprises coloniales en 1958 et leur nationalisation à travers la création en 1962, de la société tunisienne d'électricité et de gaz (STEG). La STEG figure aujourd'hui parmi les plus grandes entreprises publiques tant par son chiffre d'affaires que par l'emploi offert. La desserte du territoire atteint pratiquement 100% des ménages, ce qui illustre le succès de cette entreprise mais aussi la politique de l'Etat visant à assurer la paix sociale grâce à des tarifs restant abordables et fortement subventionnés. Toutefois, la mobilisation des capitaux nécessaires à la poursuite des investissements dans un contexte de forte croissance de la demande et d'ajustement structurel des finances de l'Etat conduit à des réflexions sur une évolution du statut de l'entreprise. Même si elle continue à monopoliser la distribution de l'électricité et du gaz, la STEG a dû céder depuis quelques années son monopole de production. Ses méthodes de gestion se sont transformées pour assurer plus de flexibilité aux différentes branches de l'entreprise et améliorer les relations commerciales avec les abonnés ; sans que ces évolutions ne soient brutales. En revanche, la révolution tunisienne de 2011 transforme le cadre politique général dans lequel s'exerce la mission de la STEG, et la soumet à de nouvelles demandes, ouvrant une période de redéfinition des enjeux.

Le texte qui suit reprend le plan suggéré par le MSP. Il convient de préciser que notre travail n'est pas l'œuvre d'économistes et encore moins de spécialistes financiers, ni d'ingénieurs électriques. Il n'a pas vocation à fournir une information exhaustive sous cet angle. Cependant, il s'inscrit dans une réflexion pluridisciplinaire sur l'économie politique des services publics de base. Les données utilisées sont issues d'un examen de sources fournies par la STEG, d'une compilation de sources secondaires (ouvrages, articles, presse) et d'entretiens menés avec une série de parties prenantes au sein même de l'entreprise, notamment plusieurs cadres dirigeants, des élus de la Fédération syndicale de l'électricité ainsi que des syndicalistes de base à Sfax, un représentant de la direction générale de l'énergie du ministère de l'Industrie, tutelle de la STEG, et des représentants de bailleurs de fonds ou d'organisations internationales qui ont actuellement des projets aidant la STEG comme l'Union Européenne (UE) ou l'Agence Française de Développement (AFD).

Histoire de la STEG

A la veille de l'indépendance en 1956, le marché de la distribution comme de la production d'électricité était entre les mains de huit entreprises concessionnaires privées. Ces dernières, de petite taille, fournissaient de l'énergie électrique à une population urbaine estimée à 100 000 abonnés soit 23% de la population. La puissance totale installée était de 100 MW et la production d'environ 240 GWh. L'essentiel de cette production était assuré par la centrale thermique de la Goulette (Tunis) en plus de trois petites unités hydrauliques au nord du pays (Nebeur, Fernana, Aroussia). Les grandes villes du centre et du sud comme Monastir, Sousse, et Sfax étaient alimentées par des groupes diesels isolés où chaque concessionnaire avait son propre réseau de distribution et de production. Ces réseaux émiettés ne permettaient aucune connexion interrégionale. La fourniture de l'électricité était limitée dans le temps (quelques heures de la journée) et dans l'espace (les grandes villes). Il en allait de même pour le gaz dont le réseau embryonnaire ne concernait que 25 000 clients localisés au centre de la capitale. Enfin, au niveau des prix, chaque concessionnaire avait son propre système tarifaire.

Une fois indépendant, le pays décida de créer un comité connu sous le nom de Compagnie Tunisienne d'Electricité et Transports en 1958 qui fut chargé de la gestion de ces entreprises. Quatre ans plus tard (1962), ces entreprises étaient nationalisées et le monopole de la production comme de la distribution a été confié à la Société Tunisienne d'Electricité et de Gaz (STEG). Cette dernière est un établissement public à caractère industriel et commercial disposant de l'autonomie juridique et financière ; elle est actuellement sous tutelle du Ministère de l'industrie.

Le gouvernement tunisien a toujours considéré l'électricité comme un produit stratégique à grande portée économique, sociale et politique. Pour l'Etat, l'électricité, en tant que service social, doit répondre aux exigences de la disponibilité et de l'équité socio-spatiale (STEG 2009, 30). Le développement économique et social reste tributaire d'un accès à la consommation énergétique et notamment électrique ; élément déterminant de l'amélioration du niveau de vie de la société. La portée politique de cette volonté se manifeste par la construction et l'intégration d'un territoire national longtemps traversé par des clivages régionalistes et tribaux.

De ce fait, le statut comme la mission de la STEG ont fait d'elle un outil majeur de la mise en œuvre des politiques publiques, où elle devait contribuer au développement et à l'intégration du territoire national par l'harmonisation des prix et la mise en place d'infrastructures de production et de transport de l'électricité remplaçant ceux, obsolètes, des petites unités concessionnaires. Cette action s'est réalisée dans un cadre caractérisé par une pénurie structurelle de ressources énergétiques fossiles (pétrole, gaz), par un manque de financement public et de réticences des bailleurs de fond internationaux, et par une demande croissante d'énergie de la part des entreprises naissantes.

Une couverture progressive du territoire

Trois étapes ont marqué le développement des activités de la STEG. La première correspond à la mise en place du réseau de transport et son homogénéisation. Cette étape qui a nécessité de gros investissements a été marquée par l'installation du réseau haute tension (HT) et moyenne tension (MT) de connexion des villes, des industries naissantes et du renforcement des capacités de production. Ces actions sont allées de pair avec l'uniformisation du voltage (passage de 110 au 220 V) et l'extension du réseau dans les espaces urbains et en périphérie des villes dont une grande partie n'a connu l'électricité que vers la fin des années 1960.

La deuxième étape a été engagée depuis la fin des années 1970. Tout en continuant son action dans les centres urbains, et dans le cadre des programmes de développement régional (DR), rural (PDR) et rural intégré (PDRI), la STEG a entrepris l'extension du réseau électrique aux campagnes, au départ dans les noyaux agglomérés (villages et bourgs de 100 logements et plus), puis vers le peuplement dispersé au début des années 1990.

La troisième phase a commencé au début des années 2000 ; elle s'est caractérisée par un ralentissement de l'évolution du nombre des nouveaux connectés au réseau électrique et l'accélération du nombre des abonnés au réseau de gaz. L'extension du réseau de gaz naturel est intervenue dans un cadre de déficit énergétique (pétrole) ; justifiée par une

meilleure maîtrise de l'énergie. En effet, la question de la dépendance énergétique devient depuis le début des années 2000 de plus en plus pressante. Le gouvernement décide alors de développer la consommation locale de gaz à partir des champs gaziers découverts dans le pays et de l'approvisionnement en gaz algérien transitant par la Tunisie vers l'Europe, ressources sûres et assurant une énergie plus efficiente et à meilleur marché. Avec l'envolée de la facture énergétique, la STEG, a procédé ces dernières années à un vaste programme d'extension du réseau de distribution de gaz destiné aux villes, aux entreprises grandes consommatrices d'énergie (industrie, équipement public, universités, hôpitaux, etc...) en premier lieu et aux ménages en deuxième lieu. Cette période est aussi pour la STEG celle de la poursuite de l'extension électrique dans les campagnes.

Ainsi, un demi-siècle après sa création (1962-2011), la STEG a réussi à faire passer le taux d'électrification global de 21% à 99,5% et le taux d'électrification rural de 6% à 99%, soit le taux le plus élevé en Afrique. La puissance installée qui n'était que de 100 MW en 1962 a atteint 3.473 MW en 2010 ; il en est de même de la production qui a évolué de 288 GWh à 14.149GWh.

Alors que le nombre des abonnés de la STEG a été multiplié par 30 (passant de 100 000 à 3 150 000), l'analyse de l'évolution annuelle du nombre de connectés au réseau montre une évolution soutenue mais avec des fluctuations importantes. Ainsi, à une période de croissance rapide qui s'étend de 1969 à 1982 qui correspond à l'expansion du réseau et des abonnés urbains, succède une période caractérisée par un ralentissement lié à une saturation de la demande.

La STEG, acteur majeur mais non en situation de monopole

Si la STEG continue à monopoliser le transport et la distribution de l'électricité, le segment de la production est depuis longtemps partagé avec d'autres acteurs. Dès les années 1960, 12% de l'électricité vendue provenait des entreprises industrielles qui autoproduisaient de l'énergie de récupération. Cette autoproduction était au départ une réponse au manque de l'offre électrique de la STEG. Elle représente aujourd'hui 8% de l'électricité distribuée.

Face à une demande croissante en énergie stimulée par le développement socio-économique et le démarrage des grands projets, mais aussi aux pressions de privatisation, le gouvernement a concédé depuis 1994, une part de la production à la société Carthage Power Company opérant en tant que Independent Power Productor

(IPP) selon un contrat Build Operate and Own². La part de cette unité s'élève aujourd'hui à 25% de la production électrique commercialisable. Les termes du contrat passé entre la STEG et le CPC sont largement en faveur de cette dernière, dans la mesure où la STEG s'engage à fournir à l'entreprise productrice le gaz nécessaire et à acheter la totalité de l'électricité produite. Selon le rapport de la cour des comptes de 2010, l'énergie produite par l'IPP était en deçà de ce que stipule le contrat. Pour répondre à la demande croissante, la STEG a dû faire fonctionner des unités gazières à cycle simple, très peu efficaces, ce qui a fait perdre à la STEG plus de 38MD (16 M€ additionnel de plus de 38 MD (16M €). En même temps, l'IPP n'a pas réglé les indemnités de non respect de ses engagements de production estimées à 14 MD.

Cependant, si la production est de plus en plus partagée, la distribution comme le transport restent un monopole de la société nationale qui exploite un réseau électrique de 138 798 kilomètres (en 2008) de lignes moyenne et basse tension. En 2010, le nombre d'abonnés au réseau électrique était supérieur au nombre total de ménages que compte le pays, estimé par l'INS à 2400 000 en 2010. Pour ce qui est du gaz, secteur en pleine évolution, la société dispose actuellement de 9 500 kilomètres de conduites qui permettent d'approvisionner treize centrales électriques, 576 unités industrielles, 537 000 ménages et 312 hôtels.

Organisation et structure de la STEG

A l'image des grandes entreprises œuvrant sur l'ensemble du territoire, la STEG possède son propre maillage spatial. Ainsi, l'entreprise entretient les relations avec ses clients à travers les directions régionales, les districts et les agences. A partir de la capitale qui abrite le siège social et les services centraux, la STEG organise le territoire en sept régions (Tunis, Nord, NO, Centre, Sfax, Sud, SO). Excepté celles de Tunis et Sfax (limitées aux agglomérations), les régions de la STEG correspondent à des entités territoriales assez vastes qui peuvent regrouper plusieurs gouvernorats. Ces régions sont des unités à caractère semi fonctionnel, chargées de la coordination des moyens, du contrôle et de l'assistance des activités opérationnelles au sein d'un ensemble de districts. La direction régionale fixe les programmes d'extension du réseau, lance les appels d'offre et réceptionne les travaux. Les sept régions se subdivisent en 38 districts sur la base de 60 000 abonnés par chacun.

² Le capital de Carthage Power Company était composé à l'origine de Public Sector Enterprise Group Global –USA- (35%), Marubeni Corporation –Japon- (32.5%) and Sifhe Energies (base à New York mais dépendant de Vivendi en France - 32.5%). Source : <http://business.highbeam.com/3882/article-1G1-60822964/tunisia-1st-ipp-rades>. Aujourd'hui, ses actionnaires sont BTU ventures et Marubeni (<http://www.carthagepower.com.tn/actionnaires.php>, accédé le 24/4/2012).

Le district est une unité opérationnelle chargée de l'exécution des activités techniques, financières, commerciales et administratives ; il représente la société auprès des autorités locales, assure l'application des règles de travail et la réalisation des études élaborées par la région et les unités fonctionnelles. Chaque district renferme un département technique et d'études, un département emploi, un département programme et budget, une division structure et suivi organisation. Différents travaux sont effectués dans un district tels que le branchement, le dressement des supports pour les nouvelles lignes, le tirage des conducteurs, l'électrification de nouveaux locaux, l'entretien des anciennes lignes, l'exploitation des réseaux, la continuité du courant électrique et la réparation. Chaque district dispose d'un budget autonome en fonction du nombre de ses abonnés, fixé dès le début de chaque année d'exercice comptable.

La contractualisation, une corporatisation sans le nom?

Durant nos enquêtes, nos interlocuteurs tunisiens ont généralement été étonnés de l'emploi du terme corporatisation, absent du vocabulaire des réformes en Tunisie. La notion de privatisation était beaucoup plus familière, le pays ayant été soumis à des politiques d'ajustement structurel depuis 1986, et la privatisation des entreprises publiques ayant représenté un important axe des politiques néolibérales. De fait, la recherche en économie et, à un degré moindre, en sociologie ou en géographie et urbanisme s'en est saisie (Hibou 2006). En revanche, cette politique de privatisation n'a pas touché frontalement les grandes entreprises publiques tunisiennes, telles que la STEG, la SONEDE (exploitation et distribution de l'eau potable), l'ONAS (assainissement) ou même les transports urbains et ferroviaires, malgré quelques impacts périphériques telle que la concession au secteur privé, en 1994, d'une unité de production à une entreprise nippon-américaine (CPC, cf. ci-dessus). En revanche, une autre notion a fait florès dans les politiques publiques tunisiennes, la contractualisation. Elle présente plusieurs analogies avec la corporatisation. Nous nous appuyons ici sur le travail de Mustafa Ben Letaief (Ben Letaïef 1998).

Ben Letaïef centre son analyse sur l'introduction de la contractualisation entre l'Etat et les entreprises publiques, depuis les années 1970 mais en fait surtout à partir de 1987. La STEG fait partie des entreprises publiques qu'il étudie plus particulièrement, avec la Société nationale des chemins de fer tunisiens, la SONEDE et quelques autres plus rapidement évoquées. Son livre est une étude de droit public et par conséquent, il ne faut pas s'attendre à y trouver une analyse des pratiques et de la sociologie des agents : le propos est centré sur les textes réglementant les rapports entre l'Etat tunisien et ses entreprises publics. Il est constamment fait référence aux sources étrangères de la contractualisation, en particulier les expériences françaises. L'enjeu est la transformation

des formes de gestion dans le contexte d'une planification publique des investissements, dans laquelle les entreprises publiques sont le bras armé de l'Etat pour un certain nombre de tâches centrales pour la réalisation de l'intérêt général. La définition des objectifs de la contractualisation repose sur une démarche de concertation à deux niveaux: un niveau interne à l'entreprise, fixant notamment les objectifs des différentes directions d'activité, et l'autre entre la direction de la STEG et l'Etat. Ce processus aboutit à la définition d'objectifs déclinés également à ces différents échelons. L'idée est notamment d'encourager une autonomisation des différentes branches et départements de l'entreprise, dans un pilotage orienté par des indicateurs de performance, en vue d'aboutir à une meilleure efficacité dans la réalisation des objectifs définis dans les plans de développement du pays.

Toutefois, en rapport avec notre questionnement sur la corporatisation des entreprises publiques, la principale thèse soutenue par M. Ben Letaief dans cet ouvrage est la suivante : "La contractualisation s'avère moins une technique de subordination au plan qu'une technique d'insertion des entreprises publiques dans la logique du marché et d'alignement de leur gestion sur celle des entreprises privées. Elle est, dès lors, excessivement centrée sur les aspects financiers et marchands"(p.393). Cette dérive est imputée, en dernier ressort, au caractère non démocratique de la société tunisienne qui entrave les formes souhaitables de participation du personnel et du public à la définition des objectifs assignés à l'entreprise.

La démonstration est apportée notamment par l'examen du contrat de plan Etat-STEG de la période 1992-1996. L'auteur relève ici que les objectifs assignés à l'entreprise au nom du service public restent généraux (l'amélioration de l'accès au service en particulier). En revanche, les grands axes des engagements de l'entreprise tournent autour de "la recherche de l'équilibre financier qui doit être considéré comme un objectif prioritaire" (contrat 92-96, art. A VI Stratégie financière). L'objectif principal est en effet celui de l'équilibre financier de l'entreprise." Il relève notamment la "mise en place d'une politique de vérité des prix consistant à faire supporter au client le coût économique qu'il engendre à la société (art. VII-1.1)" et "l'élimination progressive des tarifs préférentiels dont les prix ne sont pas justifiés économiquement". Ainsi, dans la période considérée, il constate une augmentation moyenne de 6% des tarifs d'électricité et de gaz. En ce qui concerne la gestion de la main d'œuvre, il note la limitation des recrutements à un taux de 2% par an, centré sur la maîtrise. Pour lui, "la fonction redistributive, de solidarité sociale et de réduction des inégalités est de cette manière éliminée au profit d'une logique marchande caractéristique de la gestion des entreprises privées" (p.413). En fin de compte, la contractualisation est "la matérialisation du

contrôle de l'Etat actionnaire et de celui de l'Etat puissance publique motivée d'abord par des finalités d'intérêt général".

Dans la suite de notre texte, faute de pouvoir identifier une politique dite de corporatisation, nous prenons en considération la politique de contractualisation pour lui appliquer les critères de succès définis par le MSP. Cette politique de corporatisation se présente comme une politique de modernisation du service public, prise dans un contexte d'ajustement structurel. Mais elle n'est pas définie par ses initiateurs comme un préalable à une politique de privatisation qui n'a pas été ouvertement envisagée comme une possibilité pour les grandes entreprises tunisiennes de services publics, malgré les recommandations en ce sens de certaines institutions internationales. C'est notamment le cas de la Banque Mondiale (République Tunisienne, Ministère de la Coopération internationale et World Bank 2004).

La performance de la STEG au regard des indicateurs de succès du Municipal Services Project

Equité sociale

La question de l'équité sociale peut être envisagée du point de vue de l'accès à l'énergie, et s'apprécie alors comme égalité territoriale d'accès au réseau électrique ou de gaz. La question est la prise en compte des inégalités structurelles à l'échelle nationale entre zones urbaines et zones rurales, et dans les villes, entre les différents types de quartiers.

De ce point de vue, les données de connexion au réseau rendent compte d'un très bon bilan de la STEG puisque le taux de raccordement atteint 100% en ville et 99% à la campagne. Le taux de raccordement en ville est stable depuis le début des années 2000. Il a fortement progressé à la campagne dans les années 1995-2000. La Tunisie a entrepris, dans le cadre de programmes de développement, à la fin des années 1970, un vaste programme d'électrification rurale. Les agglomérations urbaines ayant été électrifiées très tôt, le programme a concerné au début les villages de taille moyenne (une centaine de logements), pour s'étendre aux autres noyaux et enfin à l'habitat diffus. Ainsi, le taux d'électrification est passé de 6% en 1976³, à 48% en 1991 pour atteindre 99% en 2010.

³ A cette date, les campagnes regroupaient la moitié de la population du pays.

Tableau 1 : Evolution du taux d'électrification des campagnes en Tunisie

Année	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2010
%	6	16	28	48	75	92	98.5	99.5

Source : STEG

A l'échelle urbaine, le raccordement des quartiers spontanés, a toujours figuré parmi les préoccupations majeures de l'acteur public. Vecteur d'intégration à la ville, la connexion au réseau permet en plus du quadrillage de l'espace et de son contrôle, la mise en place des équipements collectifs (lycées, écoles, dispensaires, etc...) et le développement socio-économique par l'accès à la consommation de la population concernée.

Ainsi, une politique d'équipement des quartiers informels a été menée depuis les années 1970, dans le cadre des opérations de réhabilitation et de rénovation des quartiers anciens et des quartiers spontanés, entrepris par l'Agence de Réhabilitation et de Rénovation Urbaine (ARRU) depuis le début des années 1980. Elle a impliqué un effort de la STEG concernant le raccordement de ces quartiers par la réhabilitation des réseaux de distribution anciens (quartier bab Souika-Halfaouine, etc...) ou la mise en place de nouveaux réseaux, y compris dans les quartiers non règlementaires.

Tarification

La question de l'équité sociale peut également être abordée à partir du point de vue des tarifs de l'électricité. Il convient de distinguer coût de connexion et tarification. Avant 2005, les coûts de connexion supportés par l'abonné étaient fonction de la puissance installée et la distance séparant le logement à raccorder au point de prise le plus proche. Cette distance est calculée en nombre de poteaux nécessaires pour connecter le bâtiment à électrifier, ce qui a engendré des inégalités pénalisant les ménages éloignés du réseau. Pour remédier à cette situation, la STEG demandait aux gens qui voulaient se connecter de se regrouper et de se partager les coûts. Certains ménages adoptaient d'autres stratégies ; ils attendaient qu'un voisin de condition sociale meilleure se connecte pour passer leur demande, ce qui les rapprochait du réseau. Cependant, ces coûts ne s'appliquaient pas aux usagers dans les zones rurales raccordées dans le cadre des programmes de développement publics.

A partir de 2005, une nouvelle tarification forfaitaire a été mise en place. Ce nouveau critère revêt une dimension égalitaire en faveur des abonnés des zones périurbaines et rurales dispersées, dont le coût de raccordement est ainsi diminué. Le prix de connexion varie de 200 D (100 euros) pour un branchement aérien monophasé de 10A à 30A à 1720 D (850 euros) pour un monophasé 160A. Les coûts de branchements triphasés vont

de 300 D (150 euros) pour 10A à 6810 D (3400 euros) pour un 160A. Toutefois, les syndicats relèvent que l'entrée en vigueur de ce système a aussi consisté en une subvention envers les lotisseurs en zone urbaine, sans que ces derniers ne répercutent ces gains vers leurs clients. De même et indirectement, cette nouvelle tarification a encouragé le développement de l'habitat spontané situé en marge du réseau.

La question de la tarification et de son caractère social constitue un thème de débat en Tunisie, et cela dès avant la fin du régime Ben Ali.

En premier lieu, il convient de noter l'introduction, en 2005, d'une tarification par tranche pour les usagers basse tension (qui sont à 65% des usagers domestiques) à la place d'une tarification binomiale (mais avec une tranche sociale). Le principe d'une telle tarification, déjà existante en Tunisie dans le domaine de l'eau, est de distinguer des paliers censés correspondre à des ménages de niveau social différent, et de subventionner davantage les ménages les plus pauvres.

Tableau 2 : Tarification, nombre d'abonnés et consommation

tranche	Nombre compteurs	% compteurs	% consommation BT	prix marginal KWh
T1 social (<50 kWh)	404154	13,6%	1%	75
T2 économique (1-50 et 50-300 kWh)	1283221	43,1%	35%	92 133
T3 normal T3-1 (1 à 300 kWh)	1064043	35,8%	26%	133
T3-2 (>300 kWh)	223113	7,5%	37%	186
TOTAL				

Source STEG, tableau Effectif et part de la consommation par tarif (2009)

Dans la pratique, il existe aujourd'hui trois paliers de tarification (tableau 2), inférieur à 50 KWh (T1), entre 51 et 300 KWh (T3-1) et supérieur à 300 KWh (T3- 2). Il subsiste toutefois un tarif intermédiaire (T2), qui n'est plus accordé aujourd'hui mais qui représente encore 35% des usagers BT⁴. A cette tarification progressive s'ajoutent une redevance fixe fonction de la puissance, une taxe municipale de 3 millimes par KWh, la

4 Ce tarif offre une tarification et une prise en charge plus avantageuse de la tranche 0-50 KWh pour les usagers qui dépassent 50 KWh.

TVA et une taxe de la radio et télévision. La redevance fixe et la taxe municipale forfaitaire pèsent proportionnellement plus sur les petits consommateurs. Seuls les abonnés branchés en monophasé 5A à 10A, très limité aujourd'hui car insuffisant eu égard des équipements électroménagers (réfrigérateur, télévision, etc...), payent la tranche de 0 à 50 à 75 millimes/kWh. Les clients branchés en monophasé de 20A et plus payent la totalité de leur consommation au prix le plus élevé du palier. Malgré ces éléments qui pénalisent les petits consommateurs, il est difficile, sur la base des données obtenues auprès de la STEG, d'identifier si ces éléments annulent la progressivité de la tarification. Si l'on en croit une étude internationale comparative, sur la base des tarifs 2009, la tarification électrique des abonnés domestiques est effectivement progressive (Secrétariat Général UPDEA 2009) (voir en annexe).

Il est intéressant de noter que la tarification électrique apparaît dans ces conditions socialement plus équitable que celle de l'eau, proportionnellement plus onéreuse en milieu rural et pour les petits consommateurs (Touzi, Barraqué, et Treyer 2010; Sahtout 2010). Un élément de différence entre la tarification de l'eau potable en milieu rural et celle de l'électricité tient au fait que pour l'électricité, la STEG est le seul opérateur et applique la même échelle tarifaire, ce qui n'est pas le cas pour l'eau. Inversement, il faut prendre en compte le coût de l'abonné électrique en milieu rural, qui est plus élevé pour l'opérateur pour une consommation moindre. Les tarifs forfaitaires de raccordement qui leur sont accordés sont dirigés vers des usagers défavorisés.

Un deuxième élément d'analyse de l'équité sociale de la tarification a trait aux hausses des prix. En effet, dans le cadre de la contractualisation, le gouvernement et la STEG se sont accordés sur la nécessité que la tarification se rapproche d'une politique de vérité des prix, au nom de la volonté de limiter le déficit budgétaire et d'utiliser le signal-prix comme un instrument de rationalisation des comportements de consommation des usagers, afin de limiter les "gaspillages" d'énergie. L'objectif est donc de se rapprocher des coûts de revient. De 2000 à juin 2010, des hausses de prix régulières, jusqu'à deux fois par an et atteignant en moyenne 5% par an, ont eu lieu. Cette politique a régulièrement donné lieu, dans la presse ou sur les forums internet, à des plaintes sur les augmentations du prix des factures prix considérées comme très importantes.

Ces plaintes sont renforcées par le fait que la facture STEG sert également à prélever une taxe destinée au financement de la télévision. Dans le contexte du régime Ben Ali, où cette télévision publique était peu regardée, ce prélèvement était d'autant plus impopulaire que la télévision d'Etat avait recruté comme sous-traitants des sociétés de production audiovisuelle appartenant à des proches de la famille du Président (Turki

2011, 181). La taxe TV était donc assimilée à une extorsion en faveur de la famille présidentielle.

Dans la pratique, la tarification de l'électricité a connu plusieurs évolutions au cours des années 2000. Ainsi, les prix sont passés de 85 millimes en 1999 à 136 millimes en 2010.

Tableau 3 Evolution du prix du kWh d'un client ordinaire (tranche intermédiaire T3-1)

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prix (millimes par kWh)	85	90	93	93	97	102	106-111	117	121-128	128	134	134	136

Source : dépouillement de la facture d'un client ordinaire

Pour évaluer les augmentations de la tarification électrique, dont le tableau 3 donne un aperçu à travers l'évolution du prix du kWh d'un client ordinaire, on ne dispose pas de l'évolution en parallèle du coût de revient de l'électricité. Toutefois, à titre indicatif, on peut comparer le coût moyen du kWh à l'évolution moyenne du prix des combustibles, comme le fait la STEG dans son rapport d'activité (STEG 2011, 55). On constate alors que la hausse des tarifs BT reste inférieure à la hausse du coût des hydrocarbures (qui passe de l'indice 100 en 2000 à 236,6 en 2010 contre 127,8 en monnaie constante). Les hausses des tarifs électriques suivent à peine celle de l'inflation, notamment en fin de période (l'inflation se situe à l'indice 139,1 en 2010). Globalement, l'objectif de la vérité des prix n'est donc pas réalisé, et les hausses correspondent à un ajustement en fonction de l'inflation et non des coûts supportés par l'entreprise.

L'Etat assure donc une "compensation" (terme utilisé dans l'administration tunisienne pour subvention) des tarifs électriques qui se monte à environ 30% (0,055 DT sur un coût de revient de 0,180 DT en 2010) (tableau 5). En fonction des informations disponibles, on peut en déduire que seuls 7,5% des abonnés BT payent l'électricité au dessus de son coût de revient (mais consomment 37% de l'électricité BT- cf. tableau 2). Les autres catégories d'utilisateurs sont plus ou moins fortement subventionnées.

Tableau 5 : Structure des coûts et prix de vente du kWh

	2010				2009			
	coût de revient	prix de vente	déficit		coût de revient	prix de vente	déficit	
électricité	180	125,3	54,7	44%	150	121	29,4	24%
gaz	539,6	288,6	251	59%	428	272,7	155,6	57%

Ces éléments sont à mettre en rapport avec une consommation en forte croissance (en moyenne, +2% par abonné), en particulier du fait de l'équipement croissant des ménages en électro-ménager⁵. De ce fait, les factures moyennes ont tendance à augmenter, de sorte que les abonnés perçoivent une hausse des tarifs là où il y a en fait une hausse de leur consommation (tableau 6).

Tableau 6 : Consommation par type d'abonnés

	2001	2005	2008	2010	2001-2010
clients BT	3494	4478	5179	5670	6,2%
clients BT nombre	2312424	2675059	2949001	3145392	3,6%
C°clients BT (KWh)	1511	1674	1756	1803	1,9%
Clients MT-HT	5215	5980	6763	7345	4,1%

Source : STEG

Cette situation suscite un débat récurrent, repérable dans la presse et parmi les usagers, qui prend de l'ampleur lors des hausses de tarifs annoncées par la STEG, et qui s'accroche à des pratiques considérées comme abusives, telles que la facturation intermédiaire estimative. Les délégués syndicaux, relayés par divers acteurs dans la société civile, estiment que la tarification de la STEG n'est pas assez sociale, les 300 KWh mensuels correspondant au palier supérieur de la tarification ne suffisant pas à suffire selon eux les besoins croissants de la population. Les prix de vente de l'électricité aux entreprises, relativement bas en comparaison internationale, sont considérés comme un facteur favorable aux délocalisations industrielles et d'activité et donc, indirectement, à l'emploi en Tunisie, ce qui plaide pour leur maintien⁶. Inversement, d'autres acteurs, notamment au sein de l'administration ou parmi les bailleurs de fonds, prônent la "vérité des prix" afin que les comportements s'ajustent à la réalité du coût de production.

L'importance de ces subventions qui ont fortement augmenté depuis 2008 en raison de la croissance de la consommation et de la hausse des prix internationaux des combustibles a conduit à un débat au sein de l'Etat tunisien et avec les bailleurs de fonds, sur la possibilité de mieux cibler les subventions en direction des classes réellement défavorisées (tableau 7). Ce débat dépasse le seul secteur électrique et touche les produits de base alimentaires, les carburants et les autres services publics.

⁵ Ainsi, 95,9% des ménages possèdent un téléviseur contre 87% en 1984, 92,2 un réfrigérateur contre 57,5 et 49,6% une machine à laver contre 10. 14,6% possèdent aujourd'hui un climatiseur contre 0,9 (source : enquêtes ménages STEG).

⁶ Toutefois, nous ne disposons pas sur ce point de données précises évaluant l'impact de la tarification sur l'attractivité de la Tunisie auprès des entreprises internationales.

Cela supposerait de revenir sur la tarification actuelle pour introduire des mécanismes de type coupons de subvention. Nous reviendrons à la fin du rapport sur cette question.

Tableau 7 : Subvention de l'Etat à la STEG

	2010	2009
Subvention d'exploitation	1108291536	560300119
dont subventions indirecte sur l'achat du gaz algérien	778291536	560300119
dont subventions directes reçues	330000000	0

Source des deux tableaux : STEG, Etats financiers 2010, 43 p. (http://www.steg.com.tn/fr/institutionnel/pdf/etat_financier_2010.pdf)

Participation à la décision

La participation à la décision de différents groupes d'intérêt ne fait pas l'objet d'une formalisation claire par la STEG ni dans ses documents internes. On peut diviser l'approche en trois rubriques.

La STEG est une grande société publique, régie par des règles de fonctionnement inscrite dans ses statuts. C'est le conseil d'administration qui est l'instance dirigeante de l'entreprise. Il est formé par neuf représentants des différents départements ministériels (premier ministre, énergie, agriculture, etc...), un contrôleur d'Etat, deux représentants du personnel exerçant souvent revendiqués par le Syndicat et deux invités. Le conseil d'administration délibère sur toutes les activités et les projets de la STEG, il peut soumettre aussi tout projet au ministère de tutelle.

Le conseil d'administration permet donc aux représentants syndicaux de participer à la décision sur l'orientation de l'entreprise, même s'ils n'y détiennent que des voix minoritaires. Toutefois, cette position est surtout utile pour prendre connaissance d'un certain nombre de projets de l'entreprise, et éventuellement les contester. A deux reprises, le syndicat a menacé par exemple d'avoir recours à la grève au cas où des projets de privatisation partielle ou de sous-traitance auraient été adoptés par l'entreprise (à propos de la sous-traitance de la collecte des impayés et du lancement d'une deuxième concession d'une centrale thermique). Ces menaces de grève ont conduit la direction de l'entreprise à renoncer à ces projets⁷.

La participation des consommateurs à la décision n'est pas prévue en tant que telle. Lorsqu'on lui pose cette question, la direction commerciale de la STEG répond qu'elle

⁷ Entretiens avec les représentants du syndicat de la STEG, décembre 2011.

mène régulièrement de grandes enquêtes de satisfaction auprès des consommateurs, ce qui lui permet de mesurer la satisfaction des usagers. D'autre part, des bureaux de relations clientèle existent pour recueillir les plaintes des clients sur les dysfonctionnements du service. Le site internet de la société permet également des interactions avec les usagers. Enfin, une convention avec l'Organisation des consommateurs existe. Mais cette organisation était, sous le régime Ben Ali, une dépendance du parti au pouvoir et selon les témoignages, son activité n'était aucunement revendicative, en particulier au sujet de l'électricité. La STEG s'est donc ouverte, par divers canaux, aux attentes des usagers. Mais cette ouverture s'est effectuée essentiellement dans le cadre d'une relation commerciale et ne concerne pas les orientations de développement de l'entreprise. Les clients ne sont pas toujours bien informés quant à la puissance à installer et les avantages des unes et des autres. De même les erreurs de facturation ne sont pas corrigées automatiquement, dans la mesure où on demande à l'utilisateur de payer puis réclamer, pratique très courante pour les autres services en réseau comme celui de l'eau, du téléphone, etc...

Enfin, le contrôle des compteurs n'est pas systématique, le plus souvent il se fait sur la réclamation de l'abonné qui doutait du volume de sa consommation. En effet, la STEG a entrepris dans les années 1980 un vaste programme de remplacement des vieux compteurs au profit des nouveaux fabriqués par une entreprise locale (SIAME).

En revanche, certains projets d'extension du réseau de distribution impliquent régulièrement des citoyens, mais en dehors des procédures officielles. C'est régulièrement le cas à propos de quartiers non réglementaires, qui pétitionnent auprès de la STEG et des pouvoirs publics pour avoir un accès à l'électricité bien que leurs quartiers se situent hors des plans d'urbanisme. Leurs revendications étaient généralement relayées par des cadres du parti au pouvoir (RCD) et, parfois après quelques délais, satisfaites – à grand renfort de publicité dans la presse officielle, concourant ainsi à la légitimité du régime (Legros 2005; Chabbi 1999). L'usage politique de l'électrification est perceptible dans les actions du fond de solidarité nationale appelé 26/26 créé par le régime de Ben Ali. Ce mode de participation informelle est marqué par de nombreux biais. Il concerne les habitants des quartiers informels, c'est-à-dire plutôt des classes défavorisées. Sur le plan politique, il supposait des connexions avec le parti au pouvoir. Après la fin du régime Ben Ali, ce mode de régulation est aujourd'hui en pleine transformation et il est trop tôt pour décrire les modalités de la décision dans les quartiers informels, notamment pour le raccordement à l'électricité.

Les relations avec les entreprises représentent un troisième mode d'interaction avec le public. A l'instar des enquêtes menées auprès du grand public, les entreprises clientes en

HT/MT et HP/MP font l'objet d'enquêtes de satisfaction. Mais elles bénéficient également de visites annuelles destinées à recueillir leurs desideratas et à réfléchir avec elles sur les moyens de les satisfaire. Des négociations avec les plus grosses entreprises peuvent avoir lieu. Dans le contexte post-révolutionnaire, des révélations médiatiques ont été faites sur le traitement privilégié dont aurait bénéficié des entreprises (cimenteries) dont les dirigeants étaient proches du régime⁸. Des enquêtes en cours sur le sujet. Si ces pratiques étaient avérées, elles pourraient conduire une partie du public à considérer les négociations concernant par exemple les modalités de raccordement au réseau comme des contournements de la règle du service public et de son impératif d'équité. Au sein même de l'entreprise, les règles et procédures d'un service public uniforme sont mises en avant comme une garantie contre des pratiques perçues comme relevant du favoritisme. Il est possible que cette perception joue également comme un frein à la définition et au développement de pratiques de concertation des usagers même défavorisés.

Qualité du service

La qualité du service constitue une préoccupation majeure de la STEG et est intégrée dans sa politique via le contrat. Un département qualité effectue un reporting sur un nombre important de critères définis dans le contrat programme STEG-Etat. Ces informations sont centralisées et ont vocation à alimenter le rapport annuel et diverses publications. Les indicateurs concernent la qualité du service technique et le service rendu aux abonnés. Un Centre d'écoute des consommateurs est par ailleurs disponible dans chaque district et enregistre les plaintes et remarques des consommateurs. Le site internet de la société le permet aussi. Les performances réalisées pour ces indicateurs sont globalement de bon niveau en comparaison internationale.

Coupures, incidents et interruption

Depuis la mise en place d'un plan qualité en 2005, avec l'aide de la Banque Africaine de Développement, la STEG suit l'amélioration du service à travers une série d'indicateurs relatifs aux performances techniques et commerciales. La focalisation sur ces indicateurs s'est traduite par une amélioration sensible sur la durée, malgré des incidents ou problèmes techniques ponctuels.

Ainsi, les données fournies par la direction contrôle de gestion, montrent que le nombre d'incident par 100 km sur le réseau (DD/100km) est passé de 2,55 en 2000 à 1,75 en 2010. Ces incidents sont en partie causés par des facteurs exogènes (foudre, tempête, oiseaux, travaux d'autres opérateurs). Un autre indicateur (déclenchement, ré-

⁸ Source : entretien avec les représentants du syndicat.

enclenchement rapide (DDR/100 Km) a connu un recul très marqué, passant de 10.75 en 2000 à 5,75 en 2010 ; très proche des standards internationaux.

Ces indicateurs paraissent aussi différents d'un district à un autre ; certains paraissent plus performants que d'autres avec des valeurs de DD se rapprochant du zéro comme Mahdia (0,35), Moknine (0,23) etc... La panne spectaculaire de 2002, caractérisée par un *black out* d'autant plus mal perçu qu'il a interrompu la retransmission de la finale de la coupe du monde, n'a pas connu de réédition.

Toutefois, on peut relater l'absence d'intégration entre les différents districts où chacun fixe ses propres indicateurs de qualité. Ainsi, dans les districts de la région de Sfax, les indicateurs DD et DDR ne sont pas utilisés ; en outre le calcul des indicateurs se fait le plus souvent à travers des applications informatiques diverses et par saisie manuelle, et ce malgré l'existence du procédé de calcul généré automatiquement dans les services centraux. En 2009, 18% des DD sont causés par les travaux des autres intervenants (SONEDE, Telecom, ONAS) et traduisent un manque de coordination manifeste. En effet, les cartes du réseau ne sont que rarement mis à jour et le SIG n'est pas encore opérationnel. La STEG est aussi responsable de ces pannes puisque 2% seulement du réseau de Tunis, 7% de Sousse et 47% de Sfax sont signalés et balisés.

De 2007 à 2009, 201 déclenchements non programmés ont été enregistrés, avec une moyenne de 9 jours par arrêt ; 60% sont survenus dans les centres de production représentant 50% de la durée totale ; avec une évolution de 17%. Les heures non exploitées sont passées de 6044 en 2007 à 10120 en 2009 soit une nette dégradation du service.

De même, un allongement du temps de rétablissement du courant a été enregistré. Dans un système bien géré, ce temps ne doit pas dépasser 2 mn ; alors qu'il était de 14 mn à Tunis en 2007 et 19 mn en 2009, de 9 mn à Sfax en 2007 et 18 mn en 2009.

Un autre indicateur utilisé par la STEG, concerne les délais de dépannage. Selon les données de la STEG, il varie de 1 à 2 heures dans des districts urbains, avec des records de 38 mn à Sousse Nord, 41 mn à Tozeur et 45 mn à Sfax Sud ; il s'agit le plus souvent de district dont les abonnés ne sont pas dispersés comme celui des oasis ou des zones de Sousse nord et Sfax. Cependant, on a enregistré des délais de cinq heures et plus dans des districts contrôlant des espaces très étendus et en manque de moyens humains et matériels ; tel est le cas de Tataouine (320 mn) et de Gafsa (350 mn).

Un autre indicateur est utilisé par la STEG pour mesurer les performances de son réseau de distribution et la satisfaction de ses clients ; il s'agit du nombre de réclamation/10 000 abonnés. Ce nombre, en nette régression, tourne autour de 70, ce qui est considéré

comme acceptable. Selon ce même service, le taux de réponse écrite à ces réclamations atteint 100% dans certains districts. Cependant, le tiers des districts ne possède pas de base de données des réclamations des clients.

Enfin, la gestion de la maintenance reste encore manuelle, la STEG n'a pas de programme de maintenance préventive qui reste très faible sur le réseau MT/HT.

Les projets liés au développement du réseau de transport ont connu aussi un retard de trois ans et plus, les projets du 11^{ème} plan, n'ont pas encore vu le jour. Ces retards ont entraîné des changements dans les appels d'offres et les cahiers de charge nécessitant des réajustements d'environ 23% de la valeur de départ. A la même période, les projets de transformation HT/MT, opérations maitresses dans le réseau, n'ont été réalisés qu'à raison de 26%, dont 65% ont été réalisés avec un retard de 8 ans. 3 projets HT n'ont pas été réalisés. Le renforcement du réseau MT autour des villes n'a été réalisé qu'à raison de 29% pour Tunis et 45% pour la région Nord. La STEG justifie cette situation par le manque d'équipements et de pièces détachés. Ce retard peut poser des problèmes de continuité de service dans le cas de panne de transformateurs ou de lignes principales, surtout que 26 centrales de transformation sont incapables de fournir la puissance nécessaire et la difficulté de couvrir les pannes dans 9 de ces centrales. Le rapport a montré aussi que dans ces programmes de développement, la STEG ne fait pas participer les acteurs régionaux responsables qui sont en charge des projets comme l'Agence de Promotion de l'Industrie (API) et les communes.

Indicateurs commerciaux

En matière commerciale, plusieurs indicateurs reflètent l'amélioration des services aux usagers, comme la réduction du délai de branchement des nouveaux abonnés, le paiement à distance, la lisibilité de la facture, le paiement mensuel par prélèvement direct du salaire, etc...

Les délais de branchement, selon les données de la STEG, varient d'une semaine à un mois. En effet, sur la période 2002-2010, les données fournies par la direction du contrôle de gestion montrent que dans certains districts, les délais de branchement ont augmenté pour atteindre un mois à Tunis Nord, alors qu'ils n'étaient que de 17 jours. A Sousse Nord, on est passé de 10 à 39 jours, Kairouan de 12 à 28 jours, Zaghouan de 10 à 31 jours, etc... Ces différences peuvent s'expliquer par les différentes méthodes de calcul utilisées dans les districts, donnant lieu à des délais qui varient de 1 à 6 mois. Il semble que cet allongement des délais est lié à la forte demande dans certaines zones (périphérie des grandes villes, zones touristiques), aux problèmes techniques de raccordement et au manque des moyens d'équipement dont une partie est importée. A ce sujet, la Cour des comptes critique la STEG qui a connu à plusieurs reprises un

manque de pièces de rechange à cause de la mauvaise programmation. L'aménagement tarifaire de 2007 et la régression des prix qui en a résulté a entraîné une forte demande de raccordement au réseau, alors que la STEG a fixé ses besoins sur la base des chiffres antérieurs.

Parmi ses réalisations récentes, la STEG a aussi entrepris un programme test d'installation de compteurs intelligents permettant de relever l'indice à distance, et expérimente la mise en place de tarifs horaires variables pour inciter les usagers à limiter leur consommation aux heures de pointe, ainsi qu'une mise en place de compteur rechargeable.

De même, les campagnes de la STEG et de l'agence de maîtrise de l'énergie (ANME) au profit de l'économie d'énergie dans les établissements publics, les spots publicitaires, l'encouragement à l'utilisation des lampes économiques, l'obligation au commerçant d'afficher la consommation des produits électroménagers (réfrigérateur) ont permis au grand public de se familiariser avec l'économie d'énergie. Toutefois, la STEG reste pour ses clients, un organisme avec qui il est difficile de négocier quand il s'agit de coupure d'électricité ; contrairement à la SONEDE (eau) qui a pris la décision de ne pas couper l'eau les jours fériés et les périodes de fête.

Efficacité financière

L'efficacité financière de la STEG fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités de tutelle de l'entreprise (direction de l'énergie, ministère de l'Industrie et des Ressources minières) mais aussi de la part des bailleurs de fonds. Deux grands objectifs sont assignés à la société (République Tunisienne 2010) :

- "prendre les mesures appropriées pour permettre à l'entreprise de réaliser des résultats financiers positifs et suffisants pour autofinancer les programmes d'investissement du secteur;
- Prendre les mesures nécessaire permettant à l'entreprise d'atteindre le niveau requis des ratios financiers et d'être bancable pour drainer des financements extérieurs"

Parmi les principaux impératifs assignés à la STEG figure l'optimisation de la consommation spécifique, qui entre pour environ 75% dans le coût de revient de l'électricité. Ainsi, l'entreprise a-t-elle fait évoluer son parc de production vers des technologies de cycle combiné, plus efficaces. Cette adaptation n'a pas été aussi rapide et performante qu'espérée au cours de la deuxième partie des années 2000. Le rapport de la Cour des comptes 2010-2011 a pointé du doigt plusieurs défaillances à cet égard

dans l'activité de la STEG. En effet, la STEG, dans l'objectif de développer sa production, a programmé la mise en place de deux unités à cycle simple à Ghannouch (Gabès) et l'autre à Sousse pour un coût d'environ 1280MD. Toutefois, la centrale de Ghannouch était programmée depuis 2005 pour un investissement de 360MD et son report à 2011 a entraîné des pertes pour la société qui s'est trouvée obligée à signer des contrats de mise en place de deux unités à gaz avec un coût de 225MD ; sachant que la consommation d'énergie (gaz) de l'unité gazière représente le double de l'unité à cycle simple. La STEG justifie cela par le blocage des négociations avec British Gaz. Le retard a été aussi enregistré en ce qui concerne les éoliennes à cause des problèmes liés à l'opposition des propriétaires fonciers. De plus des incidents dans l'unité CPC de l'IPP Radès ont aussi interrompu la production. Toutefois, la STEG semble être aujourd'hui parvenue à maîtriser la situation et les observateurs extérieurs font état d'une satisfaction globale.

Les hausses du prix du combustible donnent lieu à des demandes d'ajustement tarifaires de la part de la STEG. En effet, aux termes du contrat Etat-STEG, l'Etat s'engage à compenser l'écart existant entre le prix de revient et le prix de vente (justifié par le maintien d'un tarif social) par des subventions d'exploitation. Malgré cet apport, la STEG a connu des déficits récurrents en 2007, 2008 et 2010 et probablement en 2011 en raison à la hausse de coûts et des nouvelles charges (cf. tableau 7 ci-dessus). Cette situation conduit la STEG à rechercher d'autres sources d'approvisionnement énergétique plus stables et prévisibles, en particulier le développement de l'électricité nucléaire, envisagé pour 2023 et celui des énergies renouvelables, déjà en cours. Dans les deux cas, les prévisions de rentabilité font toutefois ressortir des coûts de revient prévisibles supérieurs à ceux obtenus actuellement (grâce aux subventions étatiques sur le gaz utilisé pour la génération électrique).

En ce qui concerne les coûts de personnel, durant toute la période 2000-2010, la STEG a eu une politique d'embauche très restrictive et a stabilisé son effectif aux alentours de 9200 employés (cf. ci-dessous). Ainsi, l'emploi n'était pas considéré comme un coût posant problème pour l'entreprise.

La bancabilité de la STEG dépend en partie de la rigueur de sa gestion et de la maîtrise de son niveau d'endettement. Elle est globalement reconnue par les bailleurs de fonds internationaux qui apprécient que la STEG bénéficie de la garantie de l'Etat qui lui permet d'accéder à des emprunts souverains aux conditions plus avantageuses (et même non souverains, grâce à des lettres de confort explicitant les engagements de l'Etat à l'égard de la STEG). La STEG apparaît aux yeux de ces institutions comme un bon client, meilleur que plusieurs autres grandes entreprises publiques tunisiennes ou des pays voisins. Le STEG n'a ainsi recours au secteur bancaire privé que pour le court terme.

Les principaux bailleurs de fonds de la STEG sont la Banque européenne d'investissement, le Fonds arabe de développement, l'AFD, etc. souvent sous la forme de cofinancement.

Malgré une appréciation globalement positive sur la gestion financière de la STEG, les bailleurs regrettent, au niveau interne, les insuffisances du système d'information financière qui ne permettent pas d'analyser la performance de l'entreprise par secteur (gaz / électricité) ou par branche. Ce point est d'ailleurs également souligné par la Cour des comptes (Cour des comptes 2012) pour qui le système de gestion et d'étude centralisé ne fonctionne pas bien. Plus de la moitié (58%) des districts ont développé leurs propres applications, ce qui n'est pas de nature à développer l'intégration de la société. Le stockage de l'information est défaillant, aucun système de secours n'existe, ce qui est de nature à poser des problèmes au cas où ce système tombe en panne, faisant perdre les informations de base.

Sur un autre plans, les bailleurs poussent également dans le sens d'une plus grande correspondance entre les coûts et les prix pratiqués et s'inquiètent par exemple de la suspension de la politique d'ajustement tarifaire depuis la révolution (cf. ci-dessous).

Transparence des comptes / Reddition des comptes (Accountability)

Il n'existe pas en Tunisie de loi définissant et encadrant la consultation des rapports et données publiques, comme cela peut être le cas en Inde. Pour autant, diverses mesures permettent, y compris sous le régime Ben Ali, l'accès à des données sur les activités de la STEG. Le contrat Etat-STEG prévoit des mesures de communication du bilan d'activité de l'entreprise, et en particulier la diffusion des rapports annuels d'activité via Internet. Le site web permet en effet l'accès à ces informations, en arabe et en français, sous une forme résumée, ainsi qu'au rapport d'activité lui-même au format PDF. On y trouve une présentation résumée du budget de l'entreprise (compte de résultat et d'exploitation). C'est un effort notable et il faut souligner que toutes les grandes entreprises publiques tunisiennes ne fournissent pas le même niveau d'information au public. Ainsi, les rapports d'activité de la SONEDE ou de l'ONAS ne sont pas accessibles sur Internet. Dans le même temps, il convient de reconnaître que les informations diffusées, notamment les informations financières sont d'une part des données de synthèse et d'autre part, requièrent de la part des lecteurs de bonnes compétences techniques (techniques ou comptables) – sans parler du fait que l'accès à Internet n'est pas généralisé sur le territoire tunisien.

Malgré l'absence de réglementation sur l'accès aux données publiques, la STEG se caractérise par un niveau de reddition des comptes qui constitue un premier niveau, complété par les données de la Cour des comptes (Cour des comptes 2007, 2012).

Qualité du milieu de travail

Comparée aux grandes entreprises publiques, la qualité du travail au sein de la STEG est meilleure. Avec plus de 9 000 emplois en 2010 et 12 000 actuellement, la STEG figure parmi les grandes entreprises.

Tableau 8 : Evolution des effectifs de l'entreprise par type d'emploi

	2001	%	2010	%	2011	%
cadre	2214	23,5%	2276	24,6%	2258	22,6%
maîtrise	4595	48,8%	5198	56,1%	5330	53,5%
exécution	2606	27,7%	1786	19,3%	2382	23,9%
total	9415	100,0%	9260	100,0%	9970	100,0%

Source : STEG

L'évolution du milieu de travail au sein de la STEG a été caractérisée, durant toute la période prérévolutionnaire, par une légère décreue du nombre d'employés alors que la production et la population desservie augmentait fortement, ce qui implique une forte augmentation de la productivité (Tableau 8). De surcroît, le profil des salariés de l'entreprise s'est modifié, en particulier à travers une montée des qualifications et des profils de poste de niveau maîtrise (de 48,8% à 56,1%). Cette évolution traduit un besoin de personnel plus qualifié pour assurer les missions centrales de l'entreprise. Par ailleurs, la baisse sensible, en chiffre absolu, du nombre de salariés du collège Exécution traduit non seulement une augmentation de productivité, mais aussi un processus d'externalisation de certaines tâches périphériques (gardiennage, nettoyage). Le taux de féminisation est très bas (14,3%) et concerne essentiellement des métiers de bureaux.

L'emploi au sein de la STEG permet d'accéder à un statut protégé, notamment contre les licenciements, l'intégration dans une grille salariale avantageuse en comparaison du marché de l'emploi en Tunisie, même si d'autres entreprises publiques sont considérées comme plus intéressantes. Les employés de la STEG peuvent bénéficier de formations professionnelles dont ont profité environ 4500 personnes en 2010 (sachant que le budget formation représente 2,2% de la masse salariale, en augmentation). L'emploi à la STEG offre aussi divers avantages sociaux : prestations médicales avantageuses, tarifs préférentiels pour des séjours de tourisme,... La gratuité du courant électrique, dans la limite d'un plafond défini en fonction du collège d'emploi, est l'un des avantages en nature les plus enviés.

La rémunération des employés de la STEG reste définie par une grille salariale et l'évolution repose essentiellement sur l'ancienneté et des accords collectifs d'augmentation. A titre d'exemple, sur la période 2007-2010, les augmentations annuelles (toutes raisons comprises, y compris l'ancienneté) ont été de respectivement

7,4%, 5%, 6,1% et 7,5%. Toutefois, une partie mineure de la rémunération est variable, sous la forme d'une prime de rendement qui représente au maximum l'équivalent de deux mois de salaire, et qui dépend de la notation d'un supérieur. Notre enquête n'a pas permis de savoir quand cette rémunération variable a été introduite, ni la manière dont elle est effectivement attribuée et si elle introduit des différences de traitement notable entre employés. Elle semble rester peu importante.

Comparaison internationale

A la différence de l'Algérie, un grand producteur de Gaz et de pétrole, la Tunisie et le Maroc sont deux pays pauvres en ressources énergétiques. Même si la dépendance marocaine est plus prononcée que celle de la Tunisie, il paraît judicieux de comparer la situation de ces deux pays.

Comme en Tunisie avant l'indépendance, le secteur de l'électricité au Maroc était entre les mains d'une société concessionnaire monopolistique, la EEM (Energie Electrique du Maroc) qui détenait 90% de la production du pays, les 10% restants, localisés au Nord du pays, étant l'œuvre d'entreprises espagnoles. En 1963, le Maroc créa l'office national d'électricité (ONE), qui détient le monopole du secteur. En 1994, le pays a introduit le système des concessions à travers l'ouverture du marché aux entreprises privées. Cependant, la privatisation a été plus affirmée au Maroc où elle a touché, en plus du segment de production, celui de la distribution. La société nationale ne garde que le segment du transport, coûteux et à faible valeur ajoutée. Aujourd'hui, le secteur privé contribue à 60,7% de la production d'électricité au Maroc, contre un quart en Tunisie. De même, au niveau de la distribution, les concessionnaires privés desservent plus de la moitié des abonnés au Maroc (2,2 sur 4 millions), alors que l'autre moitié est gérée par des régies contrôlées par le ministère de l'intérieur et les municipalités.

Du point de vue de l'électrification du pays, le Maroc apparaît en retard sur la Tunisie, avec un taux national de 97% en 2009 contre plus de 99% en Tunisie. Avec une population totale de 32 millions d'habitants, soit trois fois plus importante que la Tunisie, le nombre des clients l'ONE ne se monte qu'à 4 millions en 2010, alors que celui de la STEG s'élève à 3 millions. De même, la consommation par habitant est aujourd'hui moins élevée au Maroc qu'en Tunisie : 747 contre 1312 KWh/habitant en 2009 selon l'Agence internationale de l'énergie.

Toutefois, l'ONE a effectué un effort très important durant les quinze années en termes d'électrification rurale, dont le taux est passé de 15% en 1996 à 96,8% en 2010, avec le raccordement au réseau ou l'approvisionnement décentralisé de près de 37.000 villages. Cet effort a été financé par l'ONE et différents financeurs nationaux ou autres à hauteur de 55% et par les collectivités locales et les habitants (à parité) pour le reste. Comme en

Tunisie, une réduction très sensible des inégalités d'accès du point de vue territorial a été menée à bien.

Au niveau de la tarification, le Maroc a adopté un système davantage orienté vers les économies d'énergie mais moins social qu'en Tunisie. La tarification de l'électricité est fonction de la consommation selon un système à trois paliers (0-100, 101-200, 201-500, 500 et plus), la puissance installée et enfin la plage horaire. Les prix les moins élevés sont celles de la plage horaire de 22h à 7h ; alors que les heures de pointe, le prix double entre 17h et 22h l'hiver et entre 18h et 23h l'été. Les prix de l'électricité sont fixés par décret du premier ministre. Selon des comparaisons internationales (Secrétariat Général UPDEA 2009), le prix moyen du kWh dans la tranche sociale est de 13,44 US cents, contre 9,05 en Tunisie. Pour des consommateurs abonnés pour une puissance de 4 kW, le tarif est de 17,56 US cents au Maroc contre 10,20 en Tunisie. Par contre, les abonnés domestiques de la tranche suivante bénéficient d'un coût moyen du kWh moins élevé que ceux de la tranche inférieure (16,22 US cents) alors qu'en Tunisie, le tarif reste progressif (11,64 US cents/kWh).

Au total, dans un contexte de dépendance énergétique plus marquée, le Maroc a fait le choix d'une politique recourant plus fortement au secteur privé pour la production comme pour la distribution. Cela ne l'a pas empêché de réaliser un rattrapage significatif en termes d'intégration des espaces ruraux même si la situation reste inférieure à celle de la Tunisie. La politique tarifaire se montre toutefois moins généreuse sur le plan social que celle de la Tunisie, et surtout elle apparaît régressive, plus avantageuse pour les consommateurs domestiques moyens et gros que pour les petits (hors tranche sociale).

La STEG à la lumière de la révolution tunisienne

Avec la révolution tunisienne, l'entreprise fait face à des bouleversements radicaux de son environnement. Les relations entre le gouvernement, et plus généralement la chose publique, et la population sont transformées dans le sens d'une demande de transparence qui remet en cause le modèle de fonctionnement technocratique de l'entreprise et entraîne une défiance à son égard, se traduisant dans de nombreux refus de paiement. D'autre part, dans un contexte de demande d'une plus grande justice sociale et d'une redistribution accrue, les entreprises publiques dont la STEG sont sommées de fournir un effort, sous la forme d'une politique d'embauche plus généreuse, réparant les rigueurs du passé. Ces mutations posent la question de la soutenabilité du modèle de croissance fortement subventionné qui a caractérisé la STEG jusqu'alors.

Turbulences financières et nouvelles charges

La STEG semble avoir fait face, ces dernières années, à une montée des comportements inciviques sur le plan du paiement et de la fraude. Ainsi, en 2009, on constatait une montée du nombre de cas de fraude, passé de 5000 en 2005 à 16500, pour un coût évoluant de 2,5 millions de DT à 12 millions (Business News 2010). Selon des informations recueillies en entretien, ces fraudes se localisent principalement dans les banlieues des grandes villes, notamment Tunis, ainsi que dans les périphéries comme Gafsa où son coût représente 24% des recettes. Le coût total des fraudes aurait atteint 30 M DT en 2010. Dans le contexte de la révolution, plusieurs agressions dont certaines aux conséquences graves ont visé des employés de la STEG, notamment des receveurs, illustrant la montée d'une défiance à l'égard de l'entreprise publique. Mais à ces pertes, il convient d'ajouter les impayés sur les factures. En 2011, dans le contexte des premiers mois suivants la révolution, le refus de payer a atteint des proportions très importantes, de l'ordre de 25% des usagers. Malgré une régularisation progressive de la situation, celle-ci représente une aggravation par rapport à la situation antérieure, puisque les impayés se montent en 2011 à 380 millions DT contre 160 millions DT en 2010 (Kapitalis 2011; DirectInfo 2012). Ces chiffres sont à rapporter au chiffre d'affaire global de la société, qui se monte à 2400 millions de DT en 2011. Ces impayés se montent donc à 16% du chiffre d'affaire annuel, ce qui est un montant très important, en nette dégradation dans le contexte révolutionnaire.

Les chiffres sur la répartition des impayés varient selon les sources. Selon un responsable de la STEG interrogé dans la presse (Kapitalis 2011), 44% sont imputables aux ménages. Le point de vue syndical apporte un éclairage différent sur ces fraudes et impayés, en soulignant notamment la part très importante que représentent les impayés des administrations, notamment les municipalités (63%, contre 15% seulement pour les ménages selon une estimation syndicale en contradiction avec celle de la STEG)⁹. L'importance des dettes du secteur public est structurelle et fait l'objet de négociations avec l'Etat depuis longtemps (African Manager 2005). Dans les premières semaines post-révolutionnaires, les facilités dont auraient joui les membres du clan au pouvoir, y compris la Présidence de la république redevable de sommes importantes pour ses différents palais, ont également fait polémique. Cette situation – en partie fondée et en partie fantasmée – alimente une défiance du public à l'égard de la STEG et de ses réalisations. Inversement, des commentateurs craignent que la révolution n'entraîne une dégradation de la performance de l'entreprise, redoutant par exemple un scénario « à la

9 Entretien avec les délégués syndicaux de l'entreprise, le 22/12/2011.

libanaise » où l'entreprise nationale ne serait plus capable de fournir du courant 24h sur 24 (Moalla-Fetini 2011).

L'enjeu des impayés fragilise l'entreprise dans le contexte révolutionnaire, même s'il préexistait à cette situation. Or, l'évolution récente des coûts de revient de la STEG, due à la hausse mondiale des prix des combustibles, déjà sensible en 2008 et de nouveau marquée en 2010 et 2011, ajoute un autre élément de fragilité financière. En effet, aucune hausse du tarif n'a eu lieu depuis la dernière intervenue en juillet 2010 alors même qu'une telle révision serait nécessaire. Face à cet enjeu, le gouvernement a octroyé à la STEG de fortes subventions, destinée à compenser à la fois les impayés et cette augmentation du coût de revient. Mais ces subventions ne comblent pas totalement le déficit lié à l'évolution des prix des combustibles et n'empêchent pas un déficit accru de l'entreprise. Ces pressions sont largement incomprises dans l'opinion, où de nombreux appels à une baisse des tarifs électriques se font entendre. Dans ce contexte, le syndicat de l'électricité comme plusieurs cadres de la STEG souhaitent déjà une remise à plat des taxes assises sur la facture, pour une plus grande transparence et une baisse apparente de celle-ci. Une hausse générale apparaît pour l'heure exclue.

Dans le même temps, un débat se fait jour parmi les experts économiques, sur la question plus large des compensations pour les produits de base (nourriture, carburants, etc.). Celles-ci atteignent des montants très importants, dopés par la hausse des prix internationaux, comme l'indique le tableau ci-dessous. Les dépenses de compensation pour les carburants (y compris le secteur de l'énergie) représentent 8,7% des dépenses totales inscrites au budget, hors service de la dette¹⁰. L'idée serait de mieux destiner les subventions aux usagers réellement les plus défavorisés, en introduisant des systèmes de coupons ou en accentuant le caractère progressif, en paliers, de la tarification. Dans son rapport de mission 2010, le FMI a par exemple soutenu une telle évolution (FMI 2010, §18). Mais ces prescriptions, qui conduiraient à une remise en cause de l'unicité de la tarification, n'ont guère été reprises dans le débat politique, focalisés sur les enjeux de la transition constitutionnelle (voir néanmoins (La Presse de Tunisie 2011)).

10 Calcul personnel, d'après le tableau et les données du budget de l'Etat : http://www.portail.finances.gov.tn/publications/Depenses_economiques.pdf

EVOLUTION DES DEPENSES DE COMPENSATION

(En MDT sauf indication contraire)

Désignation	2009	2010	L.F.C. 2011	Variations en %		
				2009/2008	2010/2009	L.F.C. 2011/2010
Produits de base	800,0	730,0	1.100,0	-23,7	-8,8	50,7
Carburants	430,0	550,0	1.536,0	-46,7	27,9	179,3
Transport	200,0	220,0	233,0	9,9	10,0	5,9
Total	1.430,0	1.500,0	2.869,0	-29,8	4,9	91,3

Source : Banque de Tunisie <http://www.bct.gov.tn/bct/siteprod/documents/fiche11.pdf>

L'année 2011, marquée par la révolution, introduit aussi de profonds changements dans la politique de gestion des ressources humaines. Dans la perspective de lutter contre le chômage, les gouvernements de transition ont assigné aux entreprises la mission d'intégrer de nouveaux diplômés. Les luttes menées par les syndicats pour remédier aux injustices statutaires de l'époque se traduisent par les embauches ou les titularisations de nombreuses personnes en situation précaire. Selon les chiffres de septembre 2011, 700 recrutements ont été effectués, notamment des postes d'exécution. Ils correspondent à la réintégration d'employés auparavant en situation de sous-traitance ou non-titulaires. Ce mouvement se poursuit actuellement (2012) et concernera au total 1200 emplois administratifs et de jeunes diplômés (maîtrise et cadre), 2000 gardiens et 3000 femmes de ménages, soit un nouvel effectif à terme d'environ 15000 personnes. Dans un premier temps, l'impact de ces nouvelles charges salariales sur le budget de l'entreprise a été relativisé par les responsables de la STEG, puisqu'elles traduisent un changement de poste budgétaire, et une réduction corrélative de la sous-traitance. Mais la poursuite des mouvements d'embauche pourrait modifier cette situation.

Evolution de l'attitude politique à l'égard du statut de l'entreprise

Une deuxième grande question posée par le nouveau contexte politique est celle d'une éventuelle évolution de la position gouvernementale à l'égard du statut de l'entreprise. En apparence, cette question n'est pas à l'ordre du jour et la révolution tunisienne peut être lue comme une réaction contre les politiques néolibérales menées avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux dans le pays, qui n'ont en réalité fait que masquer des pratiques de favoritisme à l'égard de certains groupes et intérêts locaux et étrangers (Hibou 2011). L'éventuelle évolution de la gestion de l'entreprise vers des pratiques plus managériales voire une transformation du statut vers une privatisation de tout ou partie de l'entreprise se heurtent aussi à une opposition résolue au sein de l'entreprise. Ainsi, le syndicat a réaffirmé son hostilité à de telles transformations lors de sa dernière assemblée. Sa position est particulièrement déterminée dans un contexte politique où l'UGTT apparaît comme une force politique majeure, à la pointe des luttes sociales qui agitent le pays depuis 2011 et où des mesures qui n'auraient pas son agrément susciteraient une résistance puissante. Au sein même de l'entreprise, de nombreux

cadres ne sont pas non plus favorables à une politique de privatisation même partielle. Ainsi, la création d'une filiale de la STEG pour les énergies renouvelables a été critiquée en entretien par de hauts cadres. Ces derniers se sont également prévalus d'une résistance à des visées de privatisation qui auraient touché l'entreprise dans les années 2000, en faisant même implicitement une sorte de brevet de résistance au régime. A l'heure actuelle, selon un haut cadre du ministère de tutelle de la STEG, la question d'une évolution du statut est taboue. Sur la privatisation, le « gouvernement ne veut pas lâcher l'oiseau avant de savoir comment le contrôler car après on ne peut plus le rattraper », comme le confie un représentant du ministère de l'Industrie et du commerce.

Toutefois, en deuxième analyse, certains éléments pourraient à terme modifier cette situation. D'une part, si l'actuel gouvernement issu des élections constituintes n'a pas élaboré de doctrine sur le sujet, divers observateurs mentionnent que les islamistes et les partis réformistes pourraient ne pas être hostiles à des politiques de libéralisation. D'autre part, dans un contexte actuel, la Tunisie bénéficie de l'attention et de l'aide de nombreux bailleurs de fonds. Mais les conditions d'octroi de l'aide pourraient rapidement se durcir et inclure des exigences d'évolution du statut ou des modes de gestion des entreprises publiques, surtout en cas de trop forte détérioration du budget public.

La révolution favorise-t-elle l'émergence d'une gouvernance plus décentralisée et participative ?

La STEG, comme de l'ensemble des entreprises publiques tunisiennes, se caractérise par une gestion de type technocratique, ce qui est renforcé par leur caractère national et non local ou municipal. Comme il a été évoqué plus haut, les usagers n'ont guère de place dans la gestion et la décision concernant les grandes évolutions de l'entreprise. La revendication pour une abolition des taxes prélevées par la STEG pour la TV ou les municipalités constitue l'illustration de l'exigence de transparence portée par la révolution, de même que les demandes de clarification sur un certain nombre de scandales ou de cas de mauvaise gestion dont auraient bénéficié des proches du régime. Mais ces revendications ne se sont pas prolongées, à notre connaissance, par des demandes de transformation des relations avec les usagers.

Le débat public et relatif à la constitution a fait remonter de nombreuses prises de position en faveur d'une plus grande décentralisation, notamment dans les politiques d'aménagement et de développement régional [citer des prises de position ? livres, articles importants ?]. Mais à l'heure actuelle, ces demandes ne sont pas saisies par les membres de l'Assemblée constituante, dont les débats se focalisent sur les

fondamentaux institutionnels. De même, dans les tribunes et prises de position, en dehors de déclarations à caractère très générale, peu de propositions concrètes sur la gestion sectorielle et cloisonnée des entreprises d'infrastructure en réseau ont été émises et ces questions ne sont pas à l'ordre du jour.

Ecologie / environnement : la maîtrise de l'énergie, un défi pour la STEG

Il serait un peu vain de lier trop étroitement la question des enjeux environnementaux et du développement durable aux bouleversements récents du contexte politique tunisien. L'affirmation précoce de la nécessité pour la Tunisie d'une maîtrise de l'énergie pour limiter les effets de la pénurie énergétique a conduit la STEG à mettre en œuvre plusieurs séries d'actions. Il s'agit en premier lieu d'une amélioration de l'efficacité énergétique dans la production électrique, à travers le passage à des unités de production fonctionnant au gaz naturel, d'extraction locale ou en provenance d'Algérie. Dans ce cadre, il faut citer également le développement du réseau de gaz en direction des entreprises et des particuliers, destiné non seulement à limiter la dépendance énergétique mais aussi à limiter la demande électrique lors des périodes de pointe. Ensuite, la STEG a entrepris le développement de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, en particulier des éoliennes. L'année 2012 voit la livraison des nouveaux champs d'éolienne de la région de Bizerte (190 MW). La STEG a également joué un rôle important dans le développement d'une production d'énergie solaire thermique, grâce au plan Prosol (450.000 m² installés en 2010 (Dhiebi 2011)). Le développement de l'énergie électrique photovoltaïque demeure beaucoup plus limité. Enfin, la STEG joue également un rôle important, avec l'Agence pour la maîtrise de l'énergie, en faveur de l'efficacité énergétique des ménages et des entreprises ; notamment dans l'adoption de nouvelles normes en vue de limiter la consommation des équipements électro-ménagers.

Toutefois, le développement des énergies renouvelables présente des connexions avec la problématique de la privatisation des services publics. D'une part, la STEG a dû accepter la décision du ministère de l'Industrie et du Commerce de créer une filiale STEG énergies renouvelables (STEG-ER) en mai 2010, en charge du développement. La STEG ne possède que 35% des parts de cette filiale, les autres actionnaires étant divers industriels, des bureaux d'études et des banques. La STEG-ER construit et exploite les champs éoliens existants ou à construire et est en charge de la mise en œuvre du plan solaire tunisien, notamment de la construction prévue, avec l'aide du gouvernement japonais, d'une centrale à concentration solaire dans le sud tunisien, à El Borma. D'autre part, la loi de maîtrise de l'énergie de 2009 autorise et encourage la production d'électricité à partir des énergies renouvelables par les autoproducteurs, et fait obligation à la STEG de racheter leur surplus. Toutefois, cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur. Les

conditions de rachat ne sont pas très incitatives pour les auto-producteurs. Inversement, la STEG ne semble pas très favorable au développement de cette production d'origine renouvelable dans la mesure où les prix de rachat reste supérieur au coût de revient qu'elle supporte à partir de la production thermique (étant donné que le gaz naturel lui est fournie à un tarif très avantageux par le gouvernement tunisien).

L'injonction à la maîtrise de l'énergie implique la libéralisation du secteur et la production et à l'émergence d'acteurs privés concurrents de la STEG. Elle crée ainsi les conditions d'une mise en concurrence de la STEG et de nouveaux acteurs. La construction en cours de la boucle méditerranéenne et les grands projets tels que Desertec ou le Plan solaire méditerranée renforce les pressions en ce sens. Ainsi, le démarrage de la construction d'une ligne à haute tension entre la Tunisie et l'Italie au niveau du Cap Bon, couplée à la construction de centrales électriques (thermiques ou éoliennes) destinées à alimenter partiellement le marché italien, impliquera, à terme, un ajustement de l'organisation du marché de l'électricité et une transformation du monopole de la STEG. Ces négociations semblent actuellement gelées mais elles ont été évoquées par des acteurs et observateurs proches du dossier de la construction de cette ligne. Ces évolutions constituent donc probablement, à terme, des facteurs de mutation du statut de la STEG.

Réflexions et leçons sur la STEG

La STEG opère depuis sa création sous un statut d'entreprise publique autonome de l'Etat dans sa gestion. Depuis le début des années 1990, les relations entre la STEG et sa tutelle ont été précisées dans le cadre de la politique de contractualisation, qui présente des analogies avec la politique de corporatisation, notamment par l'accentuation des impératifs de réduction des coûts et d'efficacité financière. Cette politique s'est accompagnée d'une privatisation de certaines activités, notamment dans la production électrique.

Globalement, et notamment si on le replace dans une perspective internationale, le bilan de la STEG est très satisfaisant à plusieurs égards. La STEG est parvenue à assurer les diverses missions qui lui ont été attribuées, notamment l'équipement de la population sur tout le territoire, y compris les quartiers urbains pauvres et les zones rurales. La STEG est également parvenue à satisfaire la demande en forte croissance des secteurs économiques et de la population, notamment en mobilisant des financements internationaux à coût abordable. Les tarifs d'accès à l'électricité et au gaz sont bon marché, ce qui remplit une fonction sociale et a été un facteur d'attractivité économique du territoire tunisien. Enfin, dans un contexte marqué par la faiblesse des ressources

énergétiques fossiles locales et la pression croissante sur les énergies au niveau mondial, la Tunisie a su mettre en place une politique de maîtrise de la consommation énergétique et de diversification vers les énergies renouvelables, qui constitue un premier pas indispensable bien que ces résultats probants restent encore d'un poids modeste. Ainsi, le bilan social, économique et territorial de cette entreprise peut être considéré comme favorable. Du reste, les revendications mises en avant durant la révolution tunisienne n'ont pas porté sur l'accès aux infrastructures et notamment à l'électricité ou au gaz.

Cette situation favorable semble due à trois facteurs principaux.

Le premier d'entre eux est la construction d'une forte culture d'entreprise publique mais autonome dans sa gestion et n'hésitant pas à emprunter aux techniques de management les éléments d'une gestion efficace, par exemple la flexibilité et l'autonomie financière et gestionnaire des différentes branches. Une culture d'innovation technologique a permis de relever les défis techniques de l'extension territoriale et de l'efficacité énergétique. Cette gestion moderne et reconnue comme globalement efficace s'est effectuée sans importation des logiques de management des ressources humaines du secteur privé (individualisation des rémunérations, fort intéressement des cadres dirigeants), même si les emplois les moins qualifiés ont été externalisés et précarisés.

La politique de contractualisation entre l'Etat et la STEG a été un instrument majeur de cette réussite, en répartissant clairement les responsabilités et les tâches. Au sein de la STEG, le contrat a permis d'identifier des objectifs et des indicateurs mesurant les performances techniques et commerciales, tout en individualisant les paramètres relevant de la volonté politique et donc de la décision et donc du financement étatique. C'est en particulier le cas des compensations tarifaires pour combler l'écart entre coût et prix de vente, ou des subventions pour le développement de certaines technologies ou prestations non rentables (électrification des zones rurales).

La rigueur gestionnaire insufflée dans le cadre du contrat va de pair avec le maintien d'un ethos public fort au sein de l'entreprise. Il se traduit par une fierté partagée au sein du personnel pour une entreprise dont la mission se confond à leurs yeux avec le développement économique et le progrès social. Cet ethos public, dont le syndicat de l'électricité est particulièrement le dépositaire, a constitué un garde-fou et un élément de résistance contre les tentatives de prévarication dont l'entreprise aurait pu être l'instrument. Certes, la STEG n'est pas restée complètement immunisée contre les prises d'intérêt de proches du régime ; la STEG a joué un rôle objectif de légitimation du régime en mettant en œuvre des programmes présidentiels en milieu urbain ou rural ; et

la politique répressive n'a pas non plus épargné certains de ses employés (notamment proches des islamistes). Mais l'entreprise semble avoir été le lieu d'une résistance à des projets de privatisation et de sous-traitance visiblement liés à la volonté de proches du clan Ben Ali, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres secteurs économiques.

Le troisième élément à relever réside dans le rôle de l'Etat. Ce dernier a assigné à la STEG sur la longue durée des objectifs d'intégration nationale et de cohésion sociale, au nom d'abord du développement, puis de la stabilité du régime. Si les intérêts politiques derrière la stabilité des objectifs ont varié, ces critères sont restés stables et ont durablement structuré la marche de l'entreprise ainsi que la culture de son personnel. En second lieu, l'Etat a donné à la STEG les moyens de réaliser ses objectifs, en particulier par le biais des programmes de développement du réseau dans les zones rurales et urbaines informelles, ainsi que par le biais des subventions très importantes consenties sur le prix du gaz et pour la compensation des tarifs. En faisant du tarif de l'électricité un enjeu politique majeur et en s'engageant sur ce point, l'Etat décharge globalement la STEG de la gestion de cet enjeu. Toutefois, on peut relever que les citoyens n'ont pas une vision claire de cette intervention et de son ampleur, ce qui peut constituer, dans l'avenir, une source de problème. En contrepartie de cet engagement fort en termes de subventions, l'Etat fait preuve à l'égard de la STEG d'une exigence de rigueur financière sans intervenir fortement dans la gestion quotidienne de l'entreprise, grâce à la logique de la contractualisation. On le voit à propos de la main d'œuvre par exemple qui ne semble pas donner lieu à l'expression de logiques clientélistes.

En contrepoint, la performance de la STEG présente les points négatifs suivants :

La politique de rigueur gestionnaire s'est en particulier traduite jusqu'en 2011 par une précarisation sensible de l'emploi pour les catégories de travailleurs les moins qualifiées. Cette situation a entraîné une forte dualisation au sein des employés. Mais la situation a désormais totalement changé, la STEG ayant cédé à la demande du gouvernement post-révolutionnaire de régulariser la situation des contractuels et sous-traitants par une intégration au sein de la société. Les conditions dans lesquelles se sont effectuées ces recrutements sont mal connues (sélection des ayants droit, etc.). En tout état de cause, cette intégration massive ne paraît pas à même de modifier profondément l'efficacité de l'entreprise, même si sa productivité en pâtira sans doute.

Le deuxième point plus problématique concerne le lourd poids que représentent les subventions directes et indirectes de l'Etat à la STEG. Ce poids s'est récemment accentué en raison de l'évolution à la hausse des combustibles et des tensions sur le paiement des factures dans le contexte post-révolutionnaire. A l'heure actuelle, l'Etat n'envisage pas de changer sa politique de subvention de l'électricité. Toutefois, il pourrait à terme

décider de le faire, notamment sous la pression des institutions internationales, pour retrouver des marges de manœuvre budgétaire. Un des débats à venir risque de porter sur la faisabilité d'un meilleur ciblage de la tarification sociale, au risque d'introduire des tensions entre les différentes catégories d'utilisateurs. Cette politique pourrait être une opportunité pour favoriser la maîtrise de l'énergie.

Une telle politique a été menée dans le domaine de l'eau, où la situation de pénurie présente des analogies avec celle de l'énergie. Dans ce cas, si le principe d'une tarification plus progressive a été adopté, les effets pervers de la tarification notamment dans les zones rurales et à l'encontre des petits utilisateurs, sont contreproductives et ont suscité des troubles post-révolutionnaires. Cet exemple illustre les dangers d'une réforme des tarifs mal étudiée. La réussite historique d'une entreprise comme la STEG se remarque moins à ses performances techniques, qui apparaissent finalement normales aux yeux du citoyen tunisien, prompt au contraire à vilipender les dysfonctionnements. Cette réussite se manifeste par la croyance en la possibilité d'un service égal et juste, assurant à chacun ses besoins. Le STEG satisfait globalement cette attente. L'enjeu est faire partager aux citoyens une conscience des conditions qui rendent possible une telle utopie, pas si fréquente dans nombre de pays comparables par ailleurs à la Tunisie. Dans un contexte où ces conditions sont en train de changer pour des raisons structurelles liées à la transition énergétique en cours, le défi est d'impliquer les citoyens dans cette évolution sans les pénaliser.

Références citées

African Manager, 2005, Turess : STEG : Un géant aux pieds d'argile ?, < <http://www.turess.com/fr/africanmanagerfr/11441> > (consultation le 24 avril 2012)

Ben Letaïef M., 1998, *L'État et les entreprises publiques en Tunisie*, l'Harmattan, 480 p.

Business News, 2010, Tunisie - STEG : 16 500 cas de fraude d'électricité en 2009, 2 février 2010, < http://www.businessnews.com.tn/details_article.php?t=520&a=19922&temp=1&lang= > (consultation le 5 avril 2012)

Chabbi M., 1999, La réhabilitation des quartiers populaires en Tunisie: de l'intégration à la régulation sociale, in Signoles P., Kadi G.E., Sidi Boumediene R. (éd.), *L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éd., p. 187-200.

Cour des comptes, 2007, *RESUME DU VINGT DEUXIEME RAPPORT ANNUEL. Principales observations* 2006, < http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport/rapport_22_fr.pdf?#zoom=81&statusb=0&navpanes=0&messages=0 >

Dhiebi C., 2011, *Les énergies renouvelables en Tunisie*, Mastère information géographique et aménagement, Sfax, Université de Sfax, 164 p.

DirectInfo, 2012, STEG: 350 millions de dinars de factures impayées | Directinfo, < <http://directinfo.webmanagercenter.com/2012/03/29/steg-350-millions-de-dinars-de-factures-impayees/> > (consultation le 24 avril 2012)

FMI, 2010, Tunisie : Conclusions préliminaires de la mission de consultation au titre de l'article IV, < <http://www.imf.org/external/french/np/ms/2010/061510af.htm> > (consultation le 26 avril 2012)

Hibou B., 2006, *La force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*, (Textes à l'appui. Série Histoire contemporaine, ISSN 0768-1151). Paris, Éditions La Découverte, 362 p.

Hibou B., 2011, Le moment révolutionnaire tunisien en question : vers l'oubli du mouvement social?, *Dossiers du CERI*, mai 2011, p. 1-15.

Kapitalis, 2011, Tunisie. Les impayés de la Steg s'élèvent à 213 millions de dinars, *Turess*, 17 août 2011, < <http://www.turess.com/fr/kapitalis/5447> > (consultation le 24 avril 2012)

Legros, 2005, La « refondation » des quartiers mal lotis de la banlieue de Tunis dans les années 1990, *Annuaire de l'Afrique du NOrd*, 2005, vol. 41, p. 97-109.

Moalla-Fetini R., 2011, L'électricité 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Un grand acquis national est en danger, in *La Presse de Tunisie*, < <http://www.lapresse.tn/17042011/27217/lelectricite-24-heures-sur-24-et-sept-jours-sur-sept.html> > (consultation le 18 avril 2011)

La Presse de Tunisie, 2011, Adoption de la loi de finances 2012. Houcine Dimassi : « Halte au gaspillage des ressources de l'Etat », < <http://www.lapresse.tn/31122011/42820/houcine-dimassi-halte-au-gaspillage-des-ressources-de-letat.html> > (consultation le 31 décembre 2011)

République Tunisienne, 2010, *Contrat programme entre l'Etat et la Société tunisienne de l'électricité et du gaz 2010-2012*, Tunis, 44 + annexes p.

République Tunisienne, Ministère de la Coopération internationale, World Bank, 2004, *Study on the private participation in infrastructure in Tunisia, vol. 1*, (The Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure).

Sahtout N., 2010, La recherche de ressources alternatives à l'eau potable urbaine: le cas du Grand Sousse, in Lazzeri Y., Moustier E. (éd.), *Le développement durable dans l'espace Méditerranéen: une gouvernance à inventer : Enjeux et propositions*, L'Harmattan, p. 207-225.

Secrétariat Général UPDEA, 2009, *Etude comparative des tarifs d'électricité pratiqués en Afrique*, < <http://www.updea-africa.org/updea/DocWord/TarifFr2010.pdf> >

STEG, 2009, *Raconte moi la STEG*, Tunis, STEG, 134 p.

STEG, 2011, *Rapport d'activités 2010*, Tunis,

Touzi S., Barraqué B., Treyer S., 2010, Le service de l'eau potable en Tunisie, *Tiers Monde*, 2010, vol. 203, n°3, p. 61. < <http://dx.doi.org/10.3917/rtm.203.0061> >

Turki B., 2011, *Ben Ali le ripou*, Tunis, s.n., 263 p.

Annexes

Prêts des bailleurs de fonds à la STEG (années 2000)

Prêts du FADES à la STEG

Name of Project	Year Approved	Amount
Sousse Power Generating Station (Second Expansion)	2010	37
Ghannouch Combined Cycle Power Generating Station (Supplementary Loan)	2009	15
Ghannouch Combined Cycle Power Generating Station	2006	25
Modernization of the Transmission Network	2003	30

Prêts de la BEI à la STEG

Nom	Date de signature	Montant signé (€)	Description
STEG CENTRALE DE SOUSSE	11/12/2010	194000000	Construction d'une centrale à turbines à gaz à cycle combiné mono arbre d'une puissance de 400 MW à Sousse
STEG IV TRANSPORT ELECTRICITE	15/10/2010	185000000	Amélioration du réseau national de transport d'électricité
STEG - CENTRALE DE GHANNOUCH	30/12/2008	86000000	Construction et exploitation d'une centrale à cycle combiné à double alimentation à Ghannouch
STEG GAZ II	24/04/2008	60000000	Développement du réseau de transport et de distribution de gaz naturel dans le pays
TRANSMED PIPELINE EXPANSION	28/11/2007	185000000	Extension de la capacité du gazoduc Transmed reliant l'Algérie à l'Italie via la Tunisie
STEG - CENTRALE DE GHANNOUCH	15/12/2006	114000000	Construction et exploitation d'une centrale à cycle combiné à double alimentation à Ghannouch
STEG GAZ	10/11/2003	55000000	Renforcement du système d'approvisionnement, de transport et de distribution du gaz
STEG III TRANSPORT D ELECTRICITE	05/07/2002	150000000	Renforcement du réseau de transport d'électricité
Total:		1 029 000 000,00	